

Αθήνα, 6 Οκτωβρίου 2004
Αρ. Πρωτ.:04.2.1
ΕΠΕΙΓΟΝ

Προς
ΥΠ.ΕΣ.Δ.Δ.Α.
Γραφείο Υπουργού
Υπόψη κας ΚΩΤΤΗ
Fax: 210-3638671

Αξιότιμη κυρία,

Θέμα: Προτεινόμενα σημεία επανεξέτασης του υφιστάμενου θεσμικού πλαισίου παραμονής αλλοδαπών στη Χώρα

Σε συνέχεια προηγούμενης συνεργασίας μας και σχετικού άτυπου αιτήματός σας, σας αποστέλλουμε σημεία ενδεχόμενης νομοθετικής παρέμβασης στο θεσμικό πλαίσιο εισόδου και παραμονής αλλοδαπών στην Ελληνική Επικράτεια. Για τη διευκόλυνσή σας, παρατίθεται η διαπίστωση της συγκεκριμένης δυσλειτουργίας του ισχύοντος πλαισίου και στη συνέχεια, οι προτάσεις - κατευθύνσεις που θα μπορούσε, κατά την άποψή μας, η παρέμβαση αυτή να λάβει. Είναι δε αυτονόητο ότι οι προτάσεις δεν έχουν ολοκληρωμένη μορφή αλλά αποτελούν μόνο σημεία – κατευθύνσεις που χρήζουν διεξοδικής συζήτησης. Σε κάθε δε περίπτωση, οπτική γωνία των επισημάνσεων είναι η διασφάλιση της αποτελεσματικότητας των ρυθμιστικού πλαισίου σε συνδυασμό με την κατοχύρωση των δικαιωμάτων όλων των εμπλεκόμενων προσώπων, αλλοδαπών και ημεδαπών.

1. Πρόβλημα: Η υφιστάμενη διοικητική δομή του Υπουργείου Εσωτερικών που αποσκοπεί στον σχεδιασμό και την οργάνωση της μεταναστευτικής πολιτικής, σε συνεργασία με τις συναρμόδιες υπηρεσίες (Υπουργείο Απασχόλησης, Υπουργείο Εξωτερικών κ.ά.) κρίνεται ως μη επαρκής.

Πρόταση: Δημιουργία Γενικής Γραμματείας Μετανάστευσης στο Υπουργείο Εσωτερικών, με αρμοδιότητα τα θέματα σχεδιασμού και οργάνωσης της μεταναστευτικής πολιτικής της χώρας.

2. Πρόβλημα: Η εμπλοκή τριών υπηρεσιών στη διαδικασία έκδοσης άδειών παραμονής (δήμος, νομαρχία, περιφέρεια) περιπλέκει ιδιαίτερα τη διαδικασία και ευθύνεται για την υπερβολική αύξηση του χρόνου έκδοσης της άδειας, τη συσσώρευση του ίδιου αιτήματος σε τρεις υπηρεσίες και την ανεπαρκή κατανόηση της διαδικασίας από τους ενδιαφερόμενους, με αποτέλεσμα τη συχνή εμφάνιση εσφαλμένων ενεργειών, τόσο των ενδιαφερομένων, όσο και της διοίκησης.

Πρόταση: Δημιουργία ενιαίας υπηρεσίας μετανάστευσης, η οποία θα παραλαμβάνει και θα εκδίδει εντός σύντομου χρόνου την άδεια παραμονής. Η ενιαία υπηρεσία μετανάστευσης προτείνεται να αποτελεί εναλλακτικά: α) αυτοτελή περιφερειακή υπηρεσία της ανωτέρω προτεινόμενης Γενικής Γραμματείας Μετανάστευσης, β) αυτοτελή υπηρεσία των Περιφερειών της Χώρας ή γ) υπηρεσία των α' θμίων Ο.Τ.Α.

3. Πρόβλημα: Η έλλειψη συντονισμού των συναρμόδιων υπηρεσιών στην εφαρμογή της μεταναστευτικής πολιτικής. Εφόσον υιοθετηθεί η πρόταση δημιουργίας Γ.Γ. Μετανάστευσης προβάλλει η ανάγκη συγκρότησης μιας οργανωτικής δομής που οι αρμόδιες υπηρεσίες θα συνεισφέρουν τις απόψεις τους για θέματα που άπτονται των αρμοδιοτήτων τους (απασχόληση, κοινωνική ασφάλιση, είσοδος αλλοδαπών κ.ο.κ)

Πρόταση: Δημιουργία διϋπουργικού συντονιστικού οργάνου στα πρότυπα εκτέλεσης κοινοτικών προγραμμάτων για την οργάνωση και εφαρμογή της μεταναστευτικής πολιτικής. Στο όργανο αυτό χρήσιμο είναι να συμμετέχουν εκπρόσωποι μεταναστευτικών οργανώσεων.

4. Πρόβλημα: Απαραίτητο εργαλείο για τον σχεδιασμό της μεταναστευτικής πολιτικής, αλλά και την απλοποίηση και τον εκσυγχρονισμό της εφαρμογής της, αποτελεί το ενιαίο ηλεκτρονικό μητρώο αλλοδαπών, το οποίο θα πρέπει να καταγράφει στα πεδία του τα βασικά χαρακτηριστικά του αλλοδαπού πληθυσμού της χώρας. Η ανάπτυξη ενός τέτοιου μητρώου θα απλοποιήσει και θα συντομεύσει σημαντικά τις σχετικές διαδικασίες. Συνεπώς, η εκκίνηση κατασκευής ενός τέτοιου έργου προβάλλει ως άμεση προτεραιότητα, καθώς η ολοκλήρωσή του θα είναι σταδιακή και απαιτεί βάθος χρόνου.

Πρόταση: Κατασκευή ενιαίου ηλεκτρονικού μητρώου αλλοδαπών. Υποσύστημα του εν λόγω μητρώου θα πρέπει να είναι το ενιαίο μηχανογραφικό σύστημα έκδοσης αδειών παραμονής.

5. Πρόβλημα: Οι αρμόδιες υπηρεσίες αλλοδαπών, ιδίως αυτές των Περιφερειών (αλλά και του Υπουργείου Εσωτερικών και των Νομαρχιών και των Δήμων) παρουσιάζουν μεγάλες ελλείψεις, ποσοτικές και ποιοτικές, στην επάρκεια του μόνιμου προσωπικού τους. Η ενδεχόμενη υιοθέτηση συγκρότησης ενιαίας υπηρεσίας μετανάστευσης, για να μπορέσει να διεκπεραιώσει τον φόρτο εργασίας της, θα πρέπει να εφοδιασθεί με επαρκές ποσοτικά και ποιοτικά μόνιμο προσωπικό.

Πρόταση: Πρόβλεψη στελέχωσης των υπηρεσιών μετανάστευσης με επαρκές ποσοτικά και ποιοτικά μόνιμο προσωπικό.

6. Πρόβλημα: Η άδεια παραμονής για εργασία προαπαιτεί για την έκδοσή της την έκδοση άδειας εργασίας. Η υποχρέωση έκδοσης δύο αδειών (εργασίας και παραμονής) για την παραμονή για τον συγκεκριμένο σκοπό περιπλέκει αδικαιολόγητα τη σχετική διαδικασία, με όλες τις παρεπόμενες (και προαναφερόμενες στο σημείο 2) συνέπειες.

Πρόταση: Ενοποίηση σε μια άδεια παραμονής για εργασία των δύο αδειών, εργασίας και παραμονής. Η ενιαία υπηρεσία μετανάστευσης θα εξετάζει εάν ο ενδιαφερόμενος πληροί τις οριζόμενες προϋποθέσεις ανανέωσης της παραμονής του για εργασία.

7. Πρόβλημα: Βάσει του υφισταμένου πλαισίου προβλέπεται η έκδοση δύο αδειών εργασίας (για μισθωτή εργασία και για παροχή έργου ή υπηρεσίας) και συνακόλουθα δύο αδειών παραμονής για τους αντίστοιχους λόγους. Για την έκδοση της κάθε άδειας εργασίας απαιτούνται διαφορετικές προϋποθέσεις. Οι προϋποθέσεις της άδειας για μισθωτή εργασία δεν έχουν ορισθεί σαφώς και εξαιτίας αυτού η διοίκηση κατά καιρούς έχει ερμηνεύσει κατά την κρίση της και αντιφατικά το περιεχόμενο των προϋποθέσεων. Η ερμηνεία που τελικά προκρίθηκε δεν λαμβάνει υπόψη της τις πραγματικότητες της ελληνικής αγοράς εργασίας, με αποτέλεσμα μεγάλος αριθμός αλλοδαπών εργαζομένων να αδυνατεί να τις εκπληρώσει και να εκπίπτει της νομιμότητας. Εκ των υστέρων η διοίκηση έχει αναγνωρίσει το εσφαλμένο της διαδικασίας και ορίζει κατ' εξαίρεση διαδικασία, η οποία ουσιαστικά ενοποιεί τις προϋποθέσεις των δύο αδειών.

Πρόταση: Ενοποίηση των αδειών παραμονής για εργασία (μισθωτή εργασία και παροχή έργου ή υπηρεσίας) σε μια ενιαία άδεια παραμονής για εργασία, υπό τους αυτούς όρους και

προϋποθέσεις. Καθορισμός σαφών προϋποθέσεων για την ανανέωση της άδειας παραμονής για εργασία, η οποία να συνάδει με την πραγματικότητα της ελληνικής αγοράς εργασίας.

Για την καταπολέμηση της εισφοροδιαφυγής μπορεί να εξετασθεί το ενδεχόμενο παροχής ισχυρών κινήτρων σε αυτούς που παρουσιάζουν μεγάλο αριθμό ημερών ασφαλιστικής κάλυψης, π.χ. η διάρκεια της άδειας παραμονής να κλιμακώνεται γρηγορότερα ή αργότερα με βάση τον αριθμό των ενσήμων.

8. Πρόβλημα: Αρχικά ο ν. 2910/2001 δεν έδινε τη δυνατότητα μετατροπής ενός λόγου παραμονής σε άλλον, γεγονός που συνέβαλλε σημαντικά στην πρόκληση αδιεξόδου στη διαδικασία νομιμοποίησης. Πρόσφατη τροποποίηση του νόμου παρέχει το δικαίωμα μετατροπής κάποιων λόγων παραμονής σε κάποιους άλλους, μόνον κατά την ανανέωση της άδειας παραμονής, χωρίς να τίθεται χρονική προϋπόθεση προηγούμενης παραμονής υπό τους ίδιους όρους και προϋποθέσεις. Το γεγονός αυτό δεν συνάδει με μια εύλογη και λειτουργική μεταναστευτική πολιτική που αφενός προάγει την ελεύθερη ανάπτυξη της προσωπικότητας των μεταναστών, αφετέρου διασφαλίζει την κάλυψη του λόγου υποδοχής του μετανάστη από την ελληνική κοινωνία και οικονομία.

Πρόταση: Μετά ορισμένο χρόνο παραμονής υπό τις αυτές συνθήκες και προϋποθέσεις (π.χ. εργασία ή ανεξάρτητη δραστηριότητα ή οικογενειακή συνένωση) να μπορεί να μετατρέπεται ένας λόγος παραμονής σε όλους τους οριζόμενους λόγους, με εξαίρεση την άδεια παραμονής για σπουδές. Ως χρόνος προτείνεται η πενταετία. Π.χ. μετά πενταετή παραμονή για εργασία ή ανεξάρτητη οικονομική δραστηριότητα ή οικογενειακή συνένωση, ο αλλοδαπός μπορεί να μετατρέψει την άδειά του σε άδεια οποιουδήποτε άλλου σκοπού παραμονής.

9. Πρόβλημα: Οι αρχικά προβλεπόμενες διάρκειες των αδειών παραμονής ήταν ιδιαίτερα βραχείες, γεγονός που προκάλεσε την υπερφόρτωση και τελικά την κατάρρευση της διαδικασίας. Πρόσφατη τροποποίηση αύξησε τη διάρκεια των αδειών, όμως δεν πρόβλεψε εύλογη κλιμάκωση της διάρκειας ανάλογα με τον διανυόμενο χρόνο παραμονής στην Ελλάδα. Η κλιμάκωση αυτή θα πρέπει να συνδυάζεται με την προηγούμενη πρόταση, η οποία προβλέπει μετά από ορισμένο χρόνο παραμονής δυνατότητα μετατροπής, χωρίς περιορισμό των λόγων παραμονής.

Πρόταση: Κλιμάκωση διάρκειας άδειας παραμονής ανάλογα με τον διανυόμενο χρόνο νόμιμης παραμονής στην Ελλάδα. Η πρόβλεψη κλιμάκωσης θα πρέπει να λαμβάνει υπόψη της τις διαφαινόμενες τάσεις της κοινοτικής πολιτικής μετανάστευσης, ιδίως της κοινοτικής ρύθμισης για τους μακρά διαμένοντες (από τη ρύθμιση εξαιρούνται οι άδειες παραμονής λόγω σπουδών).

10. Πρόβλημα: Η διαδικασία μετάκλησης αλλοδαπού εργαζόμενου από εργοδότη είναι ιδιαίτερα δυσχερής, με αποτέλεσμα η αυξημένη ζήτηση για αλλοδαπό εργατικό δυναμικό να μην καλύπτεται από την εν λόγω νόμιμη διαδικασία και ως εκ τούτου να καλύπτεται από τους παράνομα διαμένοντες αλλοδαπούς. Ειδική μέριμνα για απλή και σύντομη διαδικασία θα πρέπει να προβλέπεται για τη ζήτηση εργοδοτών για εποχιακά απασχολούμενους αλλοδαπούς, καθώς και για τελειόφοιτους αλλοδαπούς σπουδαστές.

Πρόταση: Απλή και λειτουργική διαδικασία μετάκλησης αλλοδαπού εργαζομένου, η οποία θα περαιώνεται από την ενιαία υπηρεσία μετανάστευσης. Σύντομη και απλή διαδικασία μετάκλησης εποχιακού αλλοδαπού δυναμικού, για το οποίο η ειδική θεώρηση εισόδου θα επέχει θέση άδειας παραμονής. Πρόβλεψη δυνατότητας μετατροπής σκοπού παραμονής αλλοδαπού από σπουδές σε εργασία, υπό προϋποθέσεις (π.χ. απασχόληση στο αντικείμενο των σπουδών του) και εφόσον υφίσταται ισχυρό ενδιαφέρον για απασχόληση από εργοδότη που είναι εγκατεστημένος στην Ελλάδα.

11. Πρόβλημα: Σημαντικός αριθμός μεταναστών εκπίπτει της νομιμότητας εξαιτίας διαφόρων λόγων, αρκετοί από τους οποίους δεν μπορούν να δικαιολογήσουν την ιδιαίτερα δυσμενή για τον αλλοδαπό διοικητική ενέργεια, αυτή της άρνησης ανανέωσης της παραμονής του στη χώρα (π.χ. διοικητικά σφάλματα, ακύρωση πράξεων που προκάλεσαν τη έκπτωση από τη νομιμότητα, λόγοι ανωτέρας βίας, οριακή μη εκπλήρωση σχετικών προϋποθέσεων, αδυναμία εκπλήρωσης σχετικών προϋποθέσεων από αλλοδαπούς με μακρά διαμονή στη χώρα κ.ά). Η μόνη διαδικασία επαναφοράς στη νομιμότητα, βάσει του υφιστάμενου καθεστώτος είναι οι ανθρωπιστικοί λόγοι, η επίκληση των οποίων είναι συχνά για τις ανωτέρω κατηγορίες καταχρηστική. Έτσι παρότι αναγνωρίζεται και από τη διοίκηση ότι συντρέχει λόγος για την νομιμοποίηση της παραμονής των εν λόγω αλλοδαπών, ως μόνη λύση προβάλλεται η διαδικασία των ανθρωπιστικών λόγων, διαδικασία όμως που προκαλεί σημαντικά προβλήματα νομιμότητας αλλά και διοικητικής λειτουργίας (υπερφόρτωση της σχετικής διαδικασίας με αιτήματα που επικαλούνται καταχρηστικώς τους ανθρωπιστικούς λόγους). Επιπρόσθετα, ιδιαίτερα προβλήματα αποτελούν τα καθεστώτα παραμονής αλλοδαπών που: α) δεν μπορούν να απομακρυνθούν από τη χώρα, β) μετά από σημαντικό χρόνο παραμονής στη χώρα η διοίκηση απορρίπτει αίτημά τους για χορήγηση άδειας παραμονής ομογενούς και γ) υπάγονται στο καθεστώς των de facto προσφύγων, απόκτησαν κατά καιρούς τον αντίστοιχο τίτλο παραμονής, τον οποίο η διοίκηση πλέον δεν ανανεώνει, χωρίς παράλληλα να εντάσσει τους ενδιαφερόμενους στις ρυθμίσεις του μεταναστευτικού νόμου.

Πρόταση: Καθορισμός διαδικασίας επανένταξης στη νομιμότητα για τους αλλοδαπούς που έχουν εκπέσει από αυτήν αλλά συντρέχει σοβαρός λόγος επαναφοράς τους. Η εν λόγω διαδικασία θα είναι διακριτή από αυτή των ανθρωπιστικών λόγων. Στη συγκεκριμένη διαδικασία θα πρέπει να μπορούν να ενταχθούν τόσο οι αιτούντες άδεια παραμονής ομογενούς που διαμένουν σημαντικό χρονικό διάστημα στη χώρα, όσο και οι de facto πρόσφυγες, εφόσον το καθεστώς παραμονής τους δεν ανανεώνεται, όπως και άλλες κατηγορίες αλλοδαπών με βάση τα χαρακτηριστικά της κατάστασης παραμονής τους στη χώρα (π.χ. δικαιωθέντες δικαστικά ή διοικητικά αλλοδαποί που έχασαν τη δυνατότητα να ανανεώσουν την παραμονή τους λόγω του μέτρου ή της ποινής που τους επιβλήθηκε κ.ά). Επιπρόσθετα, θα πρέπει να καθοριστεί σαφώς το καθεστώς παραμονής των αλλοδαπών που είναι αδύνατη η απομάκρυνσή τους από τη χώρα, να τους χορηγηθεί προσωρινός τίτλος παραμονής και, εφόσον δεν συντρέχει λόγος δημόσιας τάξης, μετά από μακροχρόνια παραμονή να παρέχεται η δυνατότητα ένταξης τους στη γενική διαδικασία νομιμότητας παραμονής αλλοδαπών στη χώρα.

12. Πρόβλημα: Η ανανέωση άδειας παραμονής σε πρόσωπα που απέκτησαν νόμιμη παραμονή στη χώρα αλλά στερούνται διαβατήριο για λόγους ανωτέρας βίας. Αρχικά ο ν. 2910/2001 δεν προέβλεπε την ανανέωση άδειας παραμονής της εν λόγω κατηγορίας αλλοδαπών. Κατοπινή συμπλήρωση του νόμου προέβλεψε τη χορήγηση τίτλου παραμονής εφόσον ο αλλοδαπός διαμένει επί μακρόν στη χώρα (δεκαετία). Ωστόσο, με τον τρόπο αυτό αποκλείστηκε μεγάλος αριθμός αλλοδαπών που ενώ απέκτησε νόμιμη παραμονή στη χώρα στερείται διαβατηρίου χωρίς δική του υπαιτιότητα.

Πρόταση: Χορήγηση τίτλου παραμονής στους αλλοδαπούς που απέκτησαν νόμιμη παραμονή, την οποία δεν μπόρεσαν να ανανεώσουν λόγω ανυπαίτιας μη κατοχής διαβατηρίου, χωρίς χρονικό περιορισμό παραμονής τους στη χώρα.

Τα ανωτέρω προτείνονται ως κύριες ρυθμίσεις. Ωστόσο, προβάλλει έντονη η ανάγκη μεταβατικών ρυθμίσεων εξαιτίας αφενός της μη επιτυχημένης ολοκλήρωσης της διαδικασίας

νομιμοποίησης των προγραμμάτων της πράσινης κάρτας (1997-98) και του ν. 2910/2001 και αφετέρου της διαδικασίας ένταξης των νομίμως διαμενόντων αλλοδαπών στο νέο ρυθμιστικό πλαίσιο παραμονής αλλοδαπών στη χώρα. Ειδικότερα επισημαίνονται τα ακόλουθα τρία ζητήματα τα οποία χρήζουν μεταβατικής ρύθμισης:

α) Το διάστημα που οι αλλοδαποί έχουν καταθέσει εμπρόθεσμα αίτηση για ανανέωση της άδειας παραμονής τους και αναμένουν την απόφαση επί του αιτήματός τους εφοδιάζονται με μια σχετική βεβαίωση, η οποία δεν τους παρέχει βασικά δικαιώματα που απορρέουν από τη νομιμότητα παραμονής τους στη χώρα (ταξίδι στη χώρα προέλευσής τους, έναρξη εργασιών στις Δ.Ο.Υ. κ.λ.π.). Δεδομένου ότι ο χρόνος αναμονής έκδοσης της άδειας είναι εξαιρετικά μεγάλος και δεν αναμένεται στο άμεσο μέλλον ο δραστικός περιορισμός του, κρίνεται αναγκαίο οι αλλοδαποί να είναι εφοδιασμένοι με έναν προσωρινό τίτλο παραμονής που θα τους παρέχει τη δυνατότητα άσκησης των βασικών τους δικαιωμάτων.

β) Πρόβλεψη διαδικασίας υπαγωγής των αλλοδαπών που διαμένουν νόμιμα στη χώρα στο νέο ρυθμιστικό πλαίσιο.

γ) Σημαντικός αριθμός αλλοδαπών που καταγράφηκαν ως νομίμως διαμένοντες στη χώρα με τα προγράμματα νομιμοποίησης των ετών 1997-98 και 2001 δεν έχουν μπορέσει να ολοκληρώσουν τη σχετική διαδικασία, γεγονός που οφείλεται εν πολλοίς σε προβλήματα που παρουσίαζε η ίδια η διαδικασία. Ως εκ τούτου, προβάλλει ιδιαίτερα έντονη η ανάγκη εξέτασης του ενδεχομένου να παρασχεθεί η δυνατότητα ολοκλήρωσης της διαδικασίας νομιμοποίησης στους καταγεγραμμένους αλλοδαπούς των προγραμμάτων της πράσινης κάρτας και του ν. 2910/2001 που δεν πέτυχαν τελικώς την ένταξή τους στη νομιμότητα.

Ευχαριστούμε για τη συνεργασία και παραμένουμε στη διάθεσή σας για κάθε διευκρίνιση ή και για εκτενέστερη και αναλυτικότερη παρουσίαση των ανωτέρω προτάσεων.

Με τιμή,

Ανδρέας Τάκης